

# GÓRALCZYK RYCHLICKI BORÓŃ

Spółka Jawna

Adwokaci

30-017 KRAKÓW, UL. RACŁAWICKA 58, TEL: 12/630-97-55, FAX 12/630-97-65. grb@grb.pl

Kraków, dnia 30 grudnia 2008 roku

Do

**Trybunału Konstytucyjnego**

**Rzeczypospolitej Polskiej**

Al. J. Ch. Szucha 12 A

00-918 Warszawa

Skarżąca:

M P

zam. ul.

reprezentowana przez pełnomocnika adwokata Krzysztofa Góralczyka  
(nr legitymacji adwokackiej KRA-0388) z kancelarii „GÓRALCZYK  
RYCHLICKI BORÓŃ” Spółka Jawna

adres do doręczeń:

ul. Racławicka 58, 30-017 Kraków

Uczestnicy:

1. SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
2. PROKURATOR GENERALNY

*Skarga wolna od opłat*

## SKARGA KONSTYTUCYJNA

o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej  
art. 50 w związku z art. 51 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 lutego 1991 roku

Prawo o notariacie

Działając jako pełnomocnik skarżącej M P , przedkładając udzielone mi przez nią pełnomocnictwo, w oparciu o art. 79 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku („Konstytucja RP”) i art. 191 ust. 1 pkt 6 Konstytucji RP, w terminie określonym w art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym

wnoszę

o stwierdzenie, że art. 50 w związku z art. 51 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 lutego 1991 roku Prawo o notariacie (t.j. Dz. U. z 2002 r., nr 42, poz. 369 ze zm.) w zakresie, w jakim upoważnia samorząd zawodowy notariatu do wymierzenia wobec notariusza kary dyscyplinarnej pozbawienia prawa prowadzenia kancelarii oraz nie wskazuje dostatecznie określonych przesłanek orzeczenia tej kary i okresu, na jaki można ją wymierzyć

jest niezgodny

z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i art. 65 ust. 1 Konstytucji RP.

## UZASADNIENIE

### I. Opis sprawy.

Skarżąca M P jest notariuszem. Do roku 2008 prowadziła ona kancelarię notarialną w K . W dniu lutego 2007 roku Sąd Dyscyplinarny Izby Notarialnej w K uznał Skarżącą za winną tego, że w okresie od września 2003 roku do kwietnia 2006 roku nie odprowadzała w całości pobranych opłat sądowych w terminie oraz że w okresie od marca 2006 roku do lipca 2006 roku dopuściła się opóźnień w płaceniu składek na samorząd notarialny, tj. przewinień zawodowych z art. 50 ustawy Prawo o notariacie i za powyższe przewinienia wymierzył jej kary dyscyplinarne na mocy art. 50 ustawy Prawo o notariacie - odpowiednio karę pieniężną i karę nagany.

W dniu stycznia 2008 roku tenże Sąd Dyscyplinarny Izby Notarialnej w K orzekł wobec Skarżącej karę dyscyplinarną pozbawienia prawa prowadzenia kancelarii za przewinienie dyscyplinarne polegające na tym, że w okresie od maja 2006 roku do września 2007 roku nie odprowadzała na rachunek właściwego sądu opłat sądowych w terminie, o którym mowa w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 sierpnia 2001 roku w sprawie pobierania przez notariuszy opłat sądowych od wniosków o wpis do księgi wieczystej zamieszczanych w aktach notarialnych. Jak bez wszelkiej wątpliwości wynika z dat popełnienia przez Skarżącą przewinień objętych zarzutem, orzeczenie Sądu Dyscyplinarnego z dnia stycznia 2008 roku dotyczyło faktycznie „dalszej części” czynu ciągłego, za który Skarżąca została już ukarana orzeczeniem z dnia lutego 2007 roku. Kara wymierzona przez Sąd za „drugą część” tego czynu była jednak znacznie surowsza, pomimo że dotyczyła niewiele ponad rocznego okresu opóźnień w przekazywaniu przez Skarżącą opłat sądowych, podczas gdy „pierwsza część” tych opóźnień trwała przez okres ponad 3 lat.

Niewspółmiernie mniejszy, wręcz nieznaczny, był też stopień społecznej szkodliwości tej „drugiej części” czynu ciągłego. Pomocnicze i miarodajne może w tym względzie być porównanie kwot i okresów zaległości. Zauważyć wreszcie należy, że sam Sąd Dyscyplinarny Izby Notarialnej w K w wyroku z dnia stycznia 2008 roku uznał, że po dniu stycznia 2007 roku przetrzymywanie opłat stało się incydentalne i dotyczyło tylko części opłat sądowych.

Orzeczenie Sądu Dyscyplinarnego Izby Notarialnej w K z dnia stycznia 2008 roku zostało utrzymane w mocy przez Wyższy Sąd Dyscyplinarny przy Krajowej Radzie Notarialnej w Warszawie orzeczeniem z dnia czerwca 2008 roku. Kasacja obwinionej od orzeczenia Wyższego Sądu Dyscyplinarnego została oddalona przez Sąd Najwyższy jako bezzasadna postanowieniem z dnia września 2008 roku (sygn. akt ).

W trakcie toczącego się postępowania dyscyplinarnego przeciwko Skarżącej wszczęte zostało *in idem* postępowanie karne dotyczące tego samego czynu w jego ontologicznej i materialnoprawnej całości, który był przedmiotem obydwu postępowań dyscyplinarnych, zakończonych wydaniem orzeczeń Sądu Dyscyplinarnego Izby Notarialnej w K z dnia lutego 2007 roku i stycznia 2008 roku. Akt oskarżenia przeciwko Skarżącej obejmował przy tym nawet dłuższy okres, niż okres objęty orzeczeniami dyscyplinarnymi. Akt oskarżenia przyjmował, że wszystkie opóźnienia w przekazywaniu przez Skarżącą opłat sądowych nastąpiły w warunkach jednego czynu ciągłego. Skarżącej zarzucono bowiem popełnienie występku polegającego na tym, że w okresie od grudnia 2001 roku do lipca 2007 roku w Krakowie, działając w wykonaniu z góry powziętego zamiaru, w krótkich odstępach czasu, nie dopełniła obowiązku wynikającego z § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 27.08.2001 r. w sprawie pobierania przez notariuszy opłat sądowych od wniosków o wpis do księgi wieczystej zamieszczanych w aktach notarialnych, to jest przestępstwo z art. 231 § 1 k.k w związku z art. 12 k.k.

W dniu maja 2008 roku Sąd Rejonowy w K wydał wyrok skazujący oskarżoną za zarzucany jej występki na karę grzywny oraz orzekł wobec oskarżonej zakaz wykonywania zawodu notariusza na okres 1 (jednego) roku.

Dowody:

- orzeczenie Sądu Dyscyplinarnego Izby Notarialnej w K z dnia .02.2007 r. (sygn. akt ) wraz z uzasadnieniem;
- orzeczenie Sądu Dyscyplinarnego Izby Notarialnej w K z dnia .01.2008 r. (sygn. akt ) wraz z uzasadnieniem;
- orzeczenie Wyższego Sądu Dyscyplinarnego przy Krajowej Radzie Notarialnej w Warszawie z dnia .06.2008 r. (sygn. akt ) wraz z uzasadnieniem;
- postanowienie Sądu Najwyższego z dnia .09.2008 r. (sygn. akt )
- akt oskarżenia przeciwko M P z dnia .03.2008 r.;
- wyrok Sądu Rejonowego w K z dnia .05.2008 r. (sygn. akt ).

## II. Termin do wniesienia skargi konstytucyjnej.

Postanowienie Sądu Najwyższego oddalające kasację Skarżącej od orzeczenia Wyższego Sądu Dyscyplinarnego przy Krajowej Radzie Notarialnej w Warszawie z dnia czerwca 2008 roku zostało wydane w dniu września 2008 roku i doręczone pełnomocnikowi Skarżącej w dniu 14 października 2008 roku. Było to ostateczne rozstrzygnięcie, albowiem Skarżącej nie przysługują już żadne środki odwoławcze w niniejszej sprawie, co oznacza, że droga prawna została wyczerpana. W tej sytuacji niniejsza skarga konstytucyjna została wniesiona w ustawowym 3-miesięcznym terminie przewidzianym w art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 roku o Trybunale Konstytucyjnym

## III. Zarzut niezgodności z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 50 ustawy z dnia 14 lutego 1991 roku Prawo o notariacie (dalej „ustawa Prawo o notariacie”) notariusz odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia zawodowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawnych, uchybienia powadze lub godności zawodu, jak również za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia. W myśl art. 51 § 1 ustawy Prawo o notariacie karami dyscyplinarnymi są:

- 1) upomnienie;
- 2) nagana;
- 3) kara pieniężna do wysokości pięciokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, nie niższa od połowy tego wynagrodzenia;
- 4) pozbawienie prawa prowadzenia kancelarii.

Przepisy ustawy Prawo o notariacie regulujące odpowiedzialność dyscyplinarną notariuszy nie przewidują kary dyscyplinarnej pośredniej pomiędzy karą pieniężną a karą pozbawienia prawa prowadzenia kancelarii. Przepisy te nie wskazują również, na jaki okres ostatnia z tych kar może być orzeczona. W takiej regulacji prawnej orzeczenia sądów dyscyplinarnych orzekające wobec Skarżącej karę pozbawienia prawa prowadzenia kancelarii oznaczają dożywotnie pozbawienie jej prawa wykonywania wyuczonego zawodu i prowadzenia kancelarii notarialnej.

Jaskrawo rysuje się w tej sytuacji różnica pomiędzy przepisami ustawy o notariacie a przepisami ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny, która w art. 39 pkt 2 przewiduje środek karny w postaci zakazu zajmowania określonego stanowiska, wykonywania określonego zawodu lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 41 § 1 Kodeksu karnego sąd może orzec zakaz zajmowania określonego stanowiska albo wykonywania określonego zawodu, jeżeli sprawca nadużył przy popełnieniu przestępstwa stanowiska lub wykonywanego zawodu albo okazał, że dalsze zajmowanie stanowiska lub wykonywanie zawodu zagraża istotnym dobrom chronionym prawem. W myśl art. 43 § 1 pkt 1 Kodeksu karnego taki zakaz orzeka się jednak na z góry określony w latach czas, to jest od jednego roku do 10 lat.

Zdaniem Skarżącej sytuacja, która ma miejsce w jej przypadku, a to jednoczesne orzeczenie wobec niej przez sąd powszechny zakazu wykonywania zawodu notariusza przez okres jednego roku oraz z drugiej strony wymierzenie przez wewnątrz korporacyjny sąd dyscyplinarny nieograniczonej w czasie kary pozbawienia prawa prowadzenia kancelarii, oznacza, że samorządowi zawodowemu notariuszy ustawowo przyznane zostały kompetencje wymierzania swoim członkom kar za przewinienia dyscyplinarne tożsamyh rodzajowo ze środkami karnymi wymierzanyh przez sądy powszechne za przestępstwa, jednocześnie

jednak daleko przekraczających te środki karne pod względem surowości. Dobitnie ujawnia się to na przykładzie niniejszej sprawy, gdzie w ramach kary za ten sam czyn sąd powszechny sprawujący wymiar sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej zakazał Skarżącej wykonywania zawodu notariusza przez okres jednego roku (a maksymalnie mógł ten zakaz rozszerzyć na okres 10 lat), natomiast sąd dyscyplinarny wywodzący się z samorządu zawodowego, a więc reprezentujący jedynie wąską grupę społeczną osób wykonujących zawód notariusza, pozbawił Skarżącą prawa wykonywania tego zawodu na czas nieokreślony, czyli w efekcie na zawsze.

Przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że w drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Z treści tego przepisu należy wywieść, że podstawowym celem funkcjonowania samorządu zawodowego jest „reprezentowanie osób wykonujących zawód zaufania publicznego” oraz „sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów”. Powyższe sformułowanie nie precyzuje, co prawda, zakresu i rodzaju czynności składających się na ową „pieczę” samorządu zawodowego, jednakże zdaniem Skarżącej nie budzi wątpliwości, że chodzi tu o pieczę (opiekę, kontrolę, nadzór) nad właściwą jakością (poziomem) czynności składających się na wykonywanie zawodu przez notariusza, natomiast nie można przez pojęcie „sprawowanie pieczy” rozumieć kompetencji samorządu do nieograniczonego w czasie, całkowitego pozbawienia notariusza prawa do wykonywania tego zawodu.

Konstytucja w art. 17 ust. 1 wyznacza cel i granice sprawowania przedmiotowej pieczy, którymi są granice interesu publicznego. Z punktu widzenia tych granic i ochrony interesu publicznego przyjmuje się, że samorzady zawodowe mogą ograniczać w pewnym zakresie wolność wykonywania zawodu lub działalności gospodarczej ze względu na cele, dla realizacji, których zostały powołane. Zawsze jednak ograniczenia wolności wykonywania zawodu (jak i ewentualnie innych konstytucyjnych wolności jednostek) powinny być uprzednio określone w drodze ustawy oraz winny pozostawać w granicach ograniczeń, jakie dopuszcza enumeratywne wyliczenie przesłanek zawarte w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (por. wyrok TK z dnia 24.01.2001 r., sygn. akt SK 30/99; wyrok TH z dnia 19.03.2001 r., sygn. akt K 32/00; wyrok TK z dnia 18.02.2004 r., sygn. akt P 21/02).

Co oczywiste, ewentualne ograniczenia w tym przedmiocie nie mogą jednak oznaczać w praktyce pozbawienia jednostki konstytucyjnej wolności wyboru i wykonywania zawodu ustanowionej w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP.

Jak słusznie zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2004 roku (sygn. akt P 21/02) „sformułowania art. 17 ust. 1 Konstytucji dotyczące reprezentowania osób wykonujących zawody zaufania publicznego, jak też w zakresie sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów nie zawierają upoważnień, które można byłoby – z poszanowaniem litery Konstytucji – odnieść wprost do działania tychże samorządów w sferze, która obejmuje gwarantowaną w art. 65 ust. 1 Konstytucji wolność wyboru zawodu. Warto podkreślić, że od wejścia w życie Konstytucji, tj. od 17 października 1997 roku wolność ta samoczynnie służy w pełnym zakresie każdemu. Może ona doznawać ograniczeń (być poddana zewnętrznym ingerencjom) tylko w formie regulacji ustawowej i to spełniającej warunki sformułowane w art. 31 ust. 2 Konstytucji.”

Nie ulega wątpliwości, że Skarżącej przysługuje konstytucyjne prawo wyboru i wykonywania zawodu notariusza (oczywiście po spełnieniu odpowiednich ku temu ustawowych przesłanek), rozumiana jako wolność podjęcia wyspecjalizowanej działalności polegającej na wykonywaniu czynności notarialnych. Istnienia tej wolności nie wyklucza okoliczność, że zawód notariusza jest uważany za zawód zaufania publicznego, a w obrębie prawa karnego notariusz jest traktowany nawet jako funkcjonariusz publiczny (art. 115 § 13 pkt 3 Kodeksu karnego). Aspekt pozytywny tej wolności polega na tym, że jednostka może swobodnie kształtować swoje zachowania w danej sferze, wybierając takie formy aktywności, które jej samej najbardziej odpowiadają lub powstrzymać się od podejmowania jakiejkolwiek działalności. Aspekt negatywny tej wolności polega na prawnym obowiązku powstrzymania się kogokolwiek od ingerencji w sferę zastrzeżoną dla jednostki. Obowiązek taki ciąży na państwie i na innych podmiotach – nie wyłączając samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego. Odstąpienie od respektowania „aspektu negatywnego” wolności konstytucyjnych jest możliwe tylko na zasadach, w zakresie i w formie przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ze względu na wymienione tam enumeratywnie wartości i przy spełnieniu wymogu proporcjonalności ograniczeń. Art. 31 ust. 3 ma przy tym charakter klauzuli ogólnej, odnoszącej się do wszystkich wolności i praw regulowanych w Konstytucji, w tym do wolności gwarantowanych w jej art. 65 ust. 1.

W wyroku z dnia 18 lutego 2004 roku (sygn. akt P 21/02) Trybunał Konstytucyjny uznał, że powierzenie samorządom zawodowym adwokatów i radców prawnych sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez ich członków nie oznacza automatycznego przekazania im pełnej gestii oraz swobodnego uznania w zakresie doboru kryteriów kwalifikowania kandydatów oraz merytorycznych zasad selekcji kandydatów do tych korporacji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego brak jest bowiem podstaw do uznania, iż klauzula art. 31 ust. 3 Konstytucji doznaje ograniczenia w odniesieniu do wolności wyboru zawodu w wyniku realizacji ustawowych kompetencji organów samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych. Analizując powyższy wyrok na gruncie niniejszej sprawy, należy stwierdzić, że skoro samorzady zawodowe skupiające przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych nie posiadają pełnej i dowolnej kompetencji w zakresie przyjmowania do samorządu nowych członków i tym samym umożliwiania im wykonywania określonego zawodu, to analogicznie te samorzady nie powinny również mieć nieograniczonej kompetencji w pozbawianiu członków samorządu prawa wykonywania tego zawodu. Innymi słowy, tak jak samorzady zawodowe nie mogą dowolnie stawiać ograniczeń w korzystaniu przez daną jednostkę z przysługującej jej konstytucyjnie wolności wyboru i wykonywania zawodu (aspekt pozytywny wolności), tak samo nie mogą decydować o tym, że jednostka zostanie tej wolności pozbawiona (aspekt negatywny wolności). Jeśli jakiegokolwiek ograniczenia tej wolności muszą nastąpić, to tylko z zachowaniem przesłanek proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zdaniem Skarżącej, w jej przypadku nastąpiło tymczasem rzeczywiste pozbawienie jej wolności wykonywania zawodu notariusza i wolność ta została jej odebrana przez samorząd zawodowy, który, zdaniem Skarżącej, z mocy art. 17 ust. 1 Konstytucji nie posiada w tym zakresie kompetencji. Biorąc pod uwagę przytoczone wyżej stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w podobnych sprawach, uznać należy, że wymierzenie przez samorząd zawodowy kary dyscyplinarnej nieokreślonego w czasie pozbawienia notariusza prawa prowadzenia kancelarii dalece wykracza poza zadania tego samorządu polegające na „reprezentacji” i „sprawowaniu pieczy”. Jest oczywiste, że „sprawowaniem pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu” przez samorząd zawodowy notariuszy jest także rozpoznawanie spraw dotyczących przewinień dyscyplinarnych członków tej korporacji i

wymierzanie stosownych kar dyscyplinarnych. Jednakże cel, jakim jest ochrona interesu publicznego, a także sama istota samorządu zawodowego, wymaga, aby kary dyscyplinarne służyły literalnie *dyscyplinowaniu* osób wykonujących zawód notariusza, to znaczy aby ich celem było przywrócenie stanu polegającego na należyтым wykonywaniu tego zawodu przez osobę, która dopuściła się przewinienia dyscyplinarnego. Taka jest i powinna pozostać istota wewnątrz korporacyjnej odpowiedzialności dyscyplinarnej, będącej odpowiedzialnością o charakterze poprawczym, a nie karnym. Dyscyplinowanie i przywracanie należytej jakości wykonywania zawodu nie może polegać na trwałej eliminacji obwinionego z korporacji zawodowej i całkowitym odebraniu mu możliwości wykonywania tego zawodu. Taką zaś rolę pełni kara dyscyplinarna orzeczona wobec Skarżącej.

Z tego względu Skarżąca w pierwszej kolejności podnosi niezgodność art. 50 w związku z art. 51 § 1 pkt 4 ustawy Prawo o notariacie z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, zarzucając, że w tym zakresie, w jakim przepis ten zezwala samorządowi zawodowemu notariuszy na wymierzenie nieograniczonej w czasie kary dyscyplinarnej pozbawienia prawa prowadzenia kancelarii stanowi on przekroczenie kompetencji samorządu zawodowego określonych w art. 17 ust. 1 Konstytucji, polegających na sprawowaniu pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez notariusza.

#### IV. Zarzut niezgodności z art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 65 ust. 1 Konstytucji RP.

W następnej kolejności Skarżąca zarzuca, że przepis art. 51 § 1 pkt 4 ustawy Prawo o notariacie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i art. 65 ust. 1 Konstytucji RP z tego względu, że przy nieistnieniu dostatecznie jasno określonych w ustawie przesłanek pozwala on na wymierzenie kary dyscyplinarnej, która całkowicie i trwale pozbawia jednostkę konstytucyjnej wolności wykonywania zawodu notariusza, z naruszeniem zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zgodnie z wyrażanym przez Trybunał Konstytucyjny poglądem w odniesieniu do każdej wolności jednostki (prawa wolnościowego), w tym także do wolności wykonywania zawodu, prawodawca powinien wskazać podmiot prawa, podmioty zobowiązane do przestrzegania tej wolności, określić zakres danej wolności, a więc wskazać sferę zachowań, która podlega ochronie prawnej i w którą inne podmioty nie mogą ingerować, określić przesłanki, procedurę i charakter ingerencji podejmowanej na zasadzie wyjątku dla ochrony szczególnie cennych wartości oraz organy państwowe upoważnione do jej podejmowania, stworzyć środki prawne zabezpieczające przed bezprawną ingerencją ze strony organu państwowego lub innych podmiotów i zapewnić przynajmniej w minimalnym zakresie faktyczne warunki realizacji wolności, w szczególności usunąć najpoważniejsze przeszkody, także faktyczne, dla realizacji wolności. Wyrażone powyżej stanowisko Trybunału Konstytucyjnego jest dodatkowym argumentem na uzasadnienie zarzutu Skarżącej, że tylko organom państwowym może przysługiwać prawo do wkraczania w sferę wolności konstytucyjnych jednostki i ograniczania tej wolności z zachowaniem przesłanek wyrażonych w ustawach zwykłych i Konstytucji. Prawo to nie powinno zaś przysługiwać samorządom zawodowym, a przynajmniej nie w takim zakresie, który umożliwia daleko idące ograniczenie konstytucyjnej wolności, oznaczające w istocie jej zniweczenie.

Niezależnie jednak od poruszonej wyżej kwestii kompetencyjnej podnieść trzeba, że jakikolwiek organ (państwowy lub samorządowy), którego uprawnieniem byłoby ograniczenie wolności wykonywania zawodu notariusza, może to czynić jedynie w zgodzie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób.

Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw obywatelskich.

W myśl stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zawarty w art. 31 ust. 2 Konstytucji RP zwrot „tylko w ustawie” nie oznacza wyłącznie obowiązku wskazania ograniczeń w akcie normatywnym tej rangi, ale również wyraża zakaz tworzenia tak niejasnych i nieprecyzyjnie sformułowanych przepisów, że ich adresaci nie mają pewności co do swoich praw i obowiązków. Rezultatem takiego sformułowania jest bowiem stworzenie tak szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, że w istocie zastępują one ustawodawcę, mając w praktyce nadmierną swobodę w kwestii ustalania zakresu ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Jest to sprzeczne z zasadą określoności ustawowej ingerencji w tę sferę. Przekroczenie pewnego poziomu niejasności i nieokreśloności przepisów prawnych może być samoistną przesłanką stwierdzenia ich niezgodności zarówno z art. 31 ust. 3, jak i z art. 2 Konstytucji. *„Ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Kierując się tą zasadą Trybunał Konstytucyjny reprezentuje stanowisko, iż przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny np. ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 zdanie 1 Konstytucji), jak z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego (wyrok TK z dnia 22.05.2002 r., sygn. akt. K 6/02).*

Przesłanki wynikające z powyższego przepisu muszą być spełnione łącznie, tzn. po pierwsze przedmiotowe ograniczenia mogą wynikać tylko z ustawy i po drugie mogą być ustanawiane tylko w razie konieczności ochrony wskazanych w Konstytucji wartości. Nadrzędną zasadą jest przy tym zakaz naruszania istoty ograniczanych wolności i praw. Zdaniem Skarżącej kwestionowane przepisy art. 50 i art. 51 § 1 pkt 4 ustawy Prawo o notariacie w znacznym stopniu naruszają te wymogi i z tego powodu są niezgodne z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W pierwszym rzędzie na uzasadnienie powyższego stanowiska trzeba wskazać, że zaskarżone przepisy, jak również pozostałe przepisy ustawy Prawo o notariacie, nie wskazują okoliczności różnicujących podstawy do wymierzenia poszczególnych kar dyscyplinarnych, o których mowa w art. 51 § 1 ustawy Prawo o notariacie. Kary te niewątpliwie mają różną wagę i charakter, począwszy od kar upomnienia i nagany poprzez karę pieniężną aż do kary najsurowszej w postaci pozbawienia prawa prowadzenia kancelarii. Ustawa Prawo o notariacie w art. 50 stanowi jedynie, że notariusz odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia zawodowe, w tym za oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawnych, uchybienia powadze lub godności zawodu, jak również za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia. Z powyższego przepisu, stanowiącego jedyną materialnoprawną podstawę odpowiedzialności



dyscyplinarnej notariuszy nie wynikają żadne dalsze przesłanki, które wskazywałyby np. jakie przewinienia dyscyplinarne zagrożone są jakimi karami dyscyplinarnymi, względnie obraza jakich przepisów prawa albo jaki stopień uchybienia powadze lub godności zawodu uzasadnia orzeczenie wobec obwinionego konkretnej kary. Teoretycznie oznacza to, że w przypadku każdego przewinienia kwalifikującego się jako czyn opisany w art. 50 ustawy Prawo o notariacie sąd dyscyplinarny samorządu zawodowego notariuszy ma kompetencje do orzeczenia każdej z kar wymienionych w art. 51 § 1 pkt 4 tej ustawy.

Zdaniem Skarżącej taka redakcja art. 50 ustawy Prawo o notariacie determinuje jego niekonstytucyjność poprzez niezgodność z art. 2 Konstytucji RP. Kryteria ograniczenia konstytucyjnych wolności powinny bowiem być wskazane w ustawie w dostatecznie jasny i określony sposób; określoność przepisów stanowi bowiem element państwa prawa. Tylko takie przepisy, które nie pozwalają na dowolność czy uznanie decyzyjne przy ograniczaniu konstytucyjnych praw jednostki, są w zgodzie z zasadą państwa prawa. W opinii skarżącej przepis art. 50 ustawy Prawo o notariacie kryteriów tych nie spełnia przez to, że nie wskazuje żadnych przesłanek, na podstawie których możliwe byłoby różnicowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej notariusza.

Każde przewinienie dyscyplinarne, bez względu na jego ciężar przedmiotowy i podmiotowy, jest bowiem zagrożone wszystkimi karami dyscyplinarnymi przewidzianymi w ustawie, łącznie z karą pozbawienia prawa prowadzenia kancelarii. Jeśli porównać uregulowania ustawy Prawo o notariacie do przepisów Kodeksu karnego, gdzie rodzaj i wymiar kary za przestępstwo jest uzależniony od szeregu okoliczności mających związek tak z wagą i okolicznościami czynu, jak i ze stroną podmiotową i warunkami osobistymi sprawcy, to różnica w określoności przesłanek odpowiedzialności w tych dwóch ustawach jest znaczna i niewątpliwa. Niedookreśloność art. 50 ustawy Prawo o notariacie w zakresie podstaw orzekania kary pozbawienia prawa prowadzenia kancelarii jest, zdaniem Skarżącej, przykładem złamania zasady *nulla poena sine lege certa*, której odpowiedniego stosowania nie można wykluczyć w przypadku postępowania dyscyplinarnego, zwłaszcza jeśli jego skutki są tożsame, a nawet surowsze niż skutki stosowania prawa karnego. Treść tej zasady najogólniej polega na tym, aby wszystko, od czego zależy dolegliwość w postaci sankcji karnej (w tym przypadku dyscyplinarnej), było określone możliwie ściśle i dokładnie, albowiem tylko pod tym warunkiem prawo może spełniać funkcję gwarancyjną, chroniąc oskarżonego przed dowolnością władzy. Złamanie tej zasady oznacza zatem złamanie zasady państwa prawa i przesądza o sprzeczności kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji RP.

Na uzasadnienie powyższego stanowiska przywołać należy utrwaloną linię orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie podkreślał, iż naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. W wyroku z dnia 10.11.1998 r. (sygn. akt K. 39/97) Trybunał stwierdził, że *„należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisów prawnych ma szczególne znaczenie, gdy chodzi o ochronę konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne”*. Ponadto, *„z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika, że każda regulacja prawna, nawet o charakterze ustawowym, dająca organowi państwowemu uprawnienia do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich, musi spełnić wymóg dostatecznej określoności”* (wyrok z dnia 19.06.1992 r., sygn. akt U 6/92).

Skarżąca zarzuca, że przepisy art. 50 w związku z art. 51 § 1 pkt 4 ustawy Prawo o notariacie są niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Analizując zaskarżone przepisy pod kątem należytego spełnienia wyrażonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wymogów proporcjonalności i konieczności ograniczenia konstytucyjnych praw jednostki, trzeba w pierwszym rzędzie zauważyć, że wspomniany przepis Konstytucji zawiera enumeratywne wyliczenie przesłanek, których spełnienie warunkuje ustanowienie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw w aspekcie materialnym, tj. bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, oraz wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Powyższy przepis daje wyraz zasadzie proporcjonalności, która oznacza, iż jeżeli zachodzi konieczność ochrony interesu publicznego, i muszą zostać ograniczone prawa i wolności jednostki, to mogą one następować tylko w zakresie niezbędnym (minimalnie koniecznym), a podstawową miarą tego co jest konieczne (niezbędne), a co nadmierne, jest porównanie rangi (znaczenia) interesu publicznego, któremu dane ograniczenie ma służyć, i rangi (znaczenia) prawa czy wolności indywidualnej, której to ograniczenie ma dotyczyć.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego proporcjonalne i konieczne ograniczenie oznacza, że:

- środki zastosowane przez prawodawcę muszą być w stanie doprowadzić do zamierzonych celów,
- muszą być one niezbędne do ochrony interesu, z którym są powiązane,
- ich efekty muszą pozostawać w proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela.

Zdaniem Skarżącej, kwestionowane przepisy pozwalające na orzeczenie nieograniczonej w czasie kary pozbawienia prawa prowadzenia kancelarii nie znajdują dostatecznego uzasadnienia w żadnej z konstytucyjnych wartości i nie pozostają w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu. Trudno jest bowiem znaleźć cel, którego osiągnięciu służyłaby kara pozbawienia prawa wykonywania zawodu na zawsze; cel, którego nie można by osiągnąć innymi środkami i który byłby na tyle ważny, aby w takim stopniu ograniczyć zasadę wolności wykonywania zawodu. Jeśli tym celem jest zapewnienie przestrzegania przepisów prawa przez notariuszy, ochrona powagi i godności zawodu albo spełnianie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia (art. 50 ustawy Prawo o notariacie), to używanie środka w postaci trwałego zakazu wykonywania zawodu jest rażąco nadmierne w stosunku do tego celu. O ile bowiem kara upomnienia albo nagany czy kara pieniężna mają rzeczywiście charakter dyscyplinujący obwinionego notariusza do przywrócenia należytej jakości wykonywanych przez niego czynności zawodowych i nie stanowią ograniczenia wolności jednostki do wykonywania wybranego zawodu, o tyle kara pozbawienia prawa prowadzenia kancelarii jest karą o charakterze w istotnym aspekcie eliminacyjnym, która nie ma żadnego charakteru dyscyplinującego, albowiem trwale i całkowicie pozbawia jednostkę prawa wykonywania zawodu. Wymierzenie tej kary nie jest przy tym uwarunkowane (ograniczone) charakterem przewinienia dyscyplinarnego, wysokością ewentualnie wyrządzonej szkody, rodzajem naruszonych obowiązków, poprzednią karalnością dyscyplinarną notariusza itp. Zdaniem Skarżącej, brak określenia w ustawie Prawo o notariacie przesłanek wymierzania tej kary, jak również maksymalnego okresu, na jaki może zostać orzeczona, oznacza, że traci ona charakter kary dyscyplinarnej, natomiast staje się środkiem o charakterze represyjnym stanowiącym drastyczne i nieproporcjonalne ograniczenie konstytucyjnej wolności jednostki, naruszające istotę tej wolności, a faktycznie całkowicie ją eliminujące. Nie ulega wątpliwości, że jest to ograniczenie przekraczające granice proporcjonalności, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Dla uwypuklenia tego naruszenia Skarżąca wskazuje, że możliwość ograniczenia konstytucyjnej wolności wykonywania zawodu jest wprost przewidziana w art. 39 pkt 2 w związku z art. 41 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny. Zgodnie z powołanymi przepisami sąd orzeka środek karny w postaci zakazu wykonywania określonego zawodu, jeżeli sprawca nadużył przy popełnieniu przestępstwa stanowiska lub wykonywanego zawodu albo okazał, że dalsze zajmowanie stanowiska lub wykonywania zawodu zagraża istotnym dobrom chronionym prawem. W ocenie Skarżącej przesłanki do orzeczenia środka karnego w postaci zakazu wykonywania zawodu w Kodeksie karnym są zatem określone szerzej niż przesłanki do orzeczenia kary dyscyplinarnej w postaci pozbawienia prawa prowadzenia kancelarii w ustawie Prawo o notariacie. W szczególności zagrożenie istotnym dobrom chronionym prawem wydaje się być okolicznością bardziej znaczącą niż nawet oczywista i rażąca obraza przepisów prawa, albowiem taka obraza może dotyczyć także przepisów o niewielkim znaczeniu dla istoty zawodu notariusza. Podstawa ograniczenia wolności wykonywania zawodu wynikająca z Kodeksu karnego jest więc szersza i poważniejsza niż podstawa ograniczenia tej wolności wynikająca z art. 50 w związku z art. 51 § 1 pkt 4 ustawy Prawo o notariacie.

Mimo znacznie szerszego określenia przesłanek orzeczenia zakazu wykonywania określonego zawodu, Kodeks karny w art. 43 § 1 pkt 1 ustanawia jednak ramy czasowe takiego zakazu, wynoszące od jednego roku do 10 lat. Analizując konstrukcję wskazanych wyżej. przepisów Kodeksu karnego można stwierdzić, że w tym przypadku ustawa w daleko większym stopniu określa przesłanki, procedurę i charakter ingerencji podejmowanej przez organy państwa w przedmiocie ograniczenia konstytucyjnej wolności jednostki, a przy tym narzuca proporcjonalne granice tego ograniczenia, polegające z jednej strony na wskazaniu, że ograniczenie w postaci zakazu wykonywania zawodu jest możliwe tylko w sytuacji, gdy sprawca nadużył zawodu lub okazał, że dalsze jego wykonywanie zagraża istotnym dobrom chronionym prawem, a z drugiej na zakreśleniu ram czasowych tego ograniczenia, dzięki czemu orzeczony zakaz wykonywania zawodu pozostaje w rzeczywistości proporcjonalnym ograniczeniem wolności zgodnym z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a nie zaprzeczeniem istoty tej wolności.

Przepis art. 51 § 1 pkt 4 ustawy Prawo o notariacie nie określa tymczasem żadnych granic czasowych, co oznacza, że kara pozbawienia prawa prowadzenia kancelarii jest orzekana na czas nieokreślony, czyli dożywotnio. Jeśli zważyć, że orzekany przez sąd powszechny środek karny i wymierzana przez sąd dyscyplinarny kara wywierają identyczny skutek, a cele ich stosowania są zbliżone, to trudno w zgodzie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP uzasadnić istniejącą w tej sytuacji różnicę polegającą na określeniu granic środka karnego i braku takich granic dla kary dyscyplinarnej, która w przeciwieństwie do środka karnego zaprzecza wolności jednostki wykonywania wybranego zawodu.

Z powyższych względów w ocenie Skarżącej zasadny jest zarzut niezgodności art. 50 w związku z art. 51 § 1 pkt 4 ustawy Prawo o notariacie z przepisami art. 31 ust. 3 Konstytucji RP i w konsekwencji także z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP.

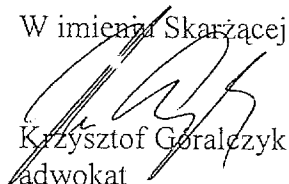
Na tle stanu faktycznego niniejszej sprawy wyraźnie rysuje się rozdźwięk pomiędzy orzeczeniem sądu dyscyplinarnego a wyrokiem sądu powszechnego, który uznał, że popełnienie przez Skarżącą czynu polegającego na nieterminowym przekazywaniu opłat sądowych o tyle zagraża istotnym dobrom chronionym prawem, że koniecznym jest ograniczenie konstytucyjnej wolności Skarżącej poprzez zakazanie jej wykonywania zawodu

notariusza przez okres jednego roku. Jak w każdym postępowaniu karnym, sąd przed wydaniem wyroku musiał ustalić, czy wymierzenie tego środka w danej, konkretnej sytuacji w odniesieniu do Skarżącej jest konieczne, przy uwzględnieniu wszelkich okoliczności sprawy i reguł wymiaru kary (w tym zasady prewencji) przewidzianych Kodeksie karnym. Wyrok ten został wydany przez sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej i jako taki chroniony jest powagą i autorytetem państwa polskiego.

W obliczu orzeczenia sądu dyscyplinarnego wyrok sądu powszechnego zdaje się jednak tracić jednak całą swoją doniosłość i znaczenie, albowiem niezależnie od tego, czy Skarżącej zakazano by wykonywania zawodu notariusza przez 1 rok, 10 lat, czy też nie zakazano by jej tego wcale, i tak jest ona dyscyplinarnie dożywotnio pozbawiona prawa prowadzenia kancelarii. Orzeczenie sądu dyscyplinarnego niweczy więc faktycznie znaczenie wyroku sądu powszechnego, co w państwie prawa zastrzegającym granice wymiaru sprawiedliwości, zastrzegającym wyłączną kompetencję niezawisłych sądów do jego sprawowania oraz chroniącym jego autorytet, jest sytuacją ze wszech miar niedopuszczalną.

Z tych względów wystąpienie z niniejszą skargą stało się konieczne.

W imieniu Skarżącej – pełnomocnik:

  
Krzysztof Goralczyk  
advokat

Załączniki:

- pełnomocnictwo
- orzeczenie Sądu Dyscyplinarnego Izby Notarialnej w K z dnia .02.2007 r. (sygn. akt ) wraz z uzasadnieniem
- orzeczenie Sądu Dyscyplinarnego Izby Notarialnej w K z dnia .01.2008 r. (sygn. akt ) wraz z uzasadnieniem
- orzeczenie Wyższego Sądu Dyscyplinarnego przy Krajowej Raucie Notarialnej w Warszawie z dnia .06.2008 r. (sygn. akt ) wraz z uzasadnieniem
- postanowienie Sądu Najwyższego z dnia .09.2008 r. (sygn. akt )
- akt oskarżenia z dnia .03.2008 r.
- wyrok Sądu Rejonowego w K z dnia .05.2008 r. (sygn. akt )